

“以足投票”理论 在我国税制设计中的适用性

梁 芬

内容提要:许多学者借鉴西方政府竞争理论来解释我国地方政府间竞争存在的合理性和必要性。本文从我国税制设计的角度,分析了“以足投票”理论在现实经济运行中呈现出的变化,而这些变化在很大程度上决定了我国地方政府间的竞争结果会导致公共产品供给的失衡,使得社会总体福利水平下降。

关键词:公共产品 “以足投票”理论制度环境 政府竞争

许多学者借鉴西方政府竞争理论来解释我国地方政府间竞争存在的合理性和必要性。如张维迎、粟树和运用产权、制度和博弈等理论研究中国地方政府竞争问题,认为20世纪80年代初的地方分权政策导致地方竞争,地方竞争又反过来引发了民营化经济的发展。周业安从制度经济学视角,分析了地方政府竞争对经济增长的作用。冯兴元等人主要借鉴德国等欧洲国家的地方政府竞争理论,并以此作为分析框架,研究我国国内地方政府竞争问题,分析了国内地方保护、市场分割等问题的制度根源。尽管研究角度有所不同,但现有研究大都是基于西方政府竞争理论的假设前提这一基础展开的。那么,在我国分税制下的地方政府间竞争对公共产品供给水平的影响,是否也可以参考“以足投票”理论的分析,是本文研究的目的。

一、相关理论及假设

在西方政府竞争理论中,支持财政分权的一个主要观点是分权能够促进政府公共产品的供给水平,能够更加准确地满足当地居民的需要。该观点的代表人物是蒂布特(Tiebout),他在1956年的经典论文《地方公共支出的纯理论》中,提出了两个假设:首先是地方性的公共物品应显示消费的拥挤性;其次是居民在不同的区域之间具有充分的流动性。在以上两个

理论假设的基础上,Tiebout提出“以足投票”理论,认为:人们之所以愿意聚集在某一个(行政意义上的)地方(区域),是由于他们想在全国寻找地方政府所提供的服务与所征收的税收之间的一种精确的组合,以便使自己缴纳的税收效用达到极大化,当他们在某地发现这种组合符合自己的效用极大化的目标时,他们便会在这一区域居住下来,从事工作,维护当地地方政府的管辖。

Tiebout认为当地方政府存在竞争关系的时候,并且居民可以在提供地方性公共产品的区域间自由流动,这样如果存在足够多的区域时,居民就可以通过对居住地的选择显示出自己对公共产品的真实偏好。当居民不满意这一地方政府提供的公共物品的质量和数量时,就可以采取“以足投票”的方式,离开这一区域而选择公共产品的质量和数量符合其偏好的区域来居住,从而达到了帕累托最优状态。

可以看出,联邦制下的地方政府竞争能够提高公共产品供给水平,促进社会整体福利水平提高,其原因主要是以下两点:第一,从地方政府来看,在收入方面,它有权根据本地居民的需求,调整税收结构,提供相应的公共产品。第二,从居民角度来看,由于要素的流动性不受限制或限制很少,居民可以根据自己的偏好来选择不同的地区,选择相应的税收水平和

张维迎、粟树和《地区间竞争与中国国有企业民营化》,《经济研究》1998年第12期。

周业安《地方政府竞争与经济增长》,《中国人民大学学报》2003年第1期。

冯兴元、周业安、赵坚毅《地方政府竞争与市场秩序的重构》,《中国社会科学》2004年第1期。

曹荣湘《蒂布特模型》,社会科学文献出版社2004年版。

公共产品组合。

二、我国现行税制设计下“以足投票”理论的适用性

我国现行税制是以流转税为主体税种,而且税权高度集中于中央政府。这样的税制设计有两个特点:一是税权高度集中使得地方政府没有税收调整权力,只能在中央统一的税收制度外,通过其他方式进行变通;二是流转税为主体税种,个人所得税对税收收入的影响不大。在这一税制背景下,“以足投票”机制就呈现以下新变化:

一是在收入形式上,对地方政府而言,无法通过调整税收结构来迎合地方居民(包括企业)的需要,这点是显而易见的。1994年税制改革后,税收立法权实际上更加集中于中央,地方政府基本没有减免税的权力,更不具备开设新税种的权力。在这一体制约束下,地方政府只能通过制度外的手段来改变本地区居民(包括企业)的负担。如通过收费竞争、地方财政返还、低价或无偿出让土地等方式。

二是流转税为主体的税制,使得地方政府竞争的重点是资本要素。我国税收收入中增值税占了70%以上,企业所得税虽为第二大税种,其比重仅占20%左右。这样的收入结构与西方发达国家以所得税(个人所得税和公司所得税)为主体的税制结构有着根本的不同。相对于企业利润来说,我国地方政府更为关心的是企业的数量(规模),企业数量和生产规模的扩大就可以扩大地方政府的税源,增加收入,因此地方政府争夺的焦点是资本的流入。

三、我国地方政府竞争对公共产品供给的影响

在这种背景下,我们来考查地方政府竞争对公共产品供给水平的影响。假定(1)地方政府主要提供的公共产品是市政建设、医疗卫生和教育事业。(2)有三个异质群体:上级政府(委托人),地方政府机构(代理人)和纳税人。由于不同群体的目标函数不同,不同的公共产品配置给这三个群体带来的福利也不同。上级政府主要通过市政建设等显性指标考核地方政府,而纳税人则更倾向于医疗卫生和教育的效用;地方政府官员更倾向对上级负责,它的效用函数

主要取决于职位升迁,掌握这一权力的主要是上级。

由于地方政府官员直接由上级任命,因此政府官员更倾向于对上级负责。只要资金使用不超过上级下达的预算指标,他就可以随意配置资源。因此,政府官员可以将预算资金全部用于显性指标——市政建设,而用于医疗卫生和教育的资源不变。市政建设的显著政绩,可提高政府官员的福利,而对于公众福利的增加有限。可见,正是对不同的公共产品偏好及提供该种公共产品给不同群体带来的福利的不一致性导致了政府官员行为的异化。作为公共产品和服务市场上的垄断者,地方政府官员不同于竞争市场中的垄断生产厂商,他们的生产行为并没有使他们得到来自市场的收益,他们的收益是基本脱离市场的升迁、权力、薪金、职务津贴等等。因此他们会将预算资金过多地用于能引起上级注意的显著性公共品,而不管资源配置是否满足纳税人(公众)的需求。

在地方政府竞争中,吸引更多的资本流入是其直接目标,使得地方政府间的竞争不以增加辖区内公共品供应为目的,而以“招商引资”作为地区间竞争的重点。在招商引资过程中,各级地方政府主要采取“让利竞争”为主的模式,即地区间竞相以低于成本的价格出让土地、减免所得税、增值税地方留成部分先征后返、高耗能企业的电价补贴、免除应交的各种费用等出让好处或利益给投资商;在产权重组中,各地竞相通过债务核销、人员安置、资产低估等优惠措施吸引区外投资者购并本地企业。这种竞争实际上是以牺牲本辖区居民福利为代价的,而且从根本上看,这种竞争使国家利益和地区长远利益严重受损,这些损失主要包括国家和地方一部分税收流失,土地价格没有反映其真实价值,竞相压价导致企业利润空间大幅压缩以及竞争造成的环境损害等,而长期竞相让利导致一些地区可利用土地减少过快,危及地方的可持续发展。

四、结论

在现有的财税体制条件下,地方政府没有相应的税收调整权限,因此,无法直接借用西方政府竞争理论解释我国地方政府竞争的影响。我国税制的现实条件使得“用手投票”和“以足投票”机制在现实中呈现异化,作为经济理性人的地方政府在竞争中更多地表现出对货币资本的争夺,在公共产品的提供上倾向于能引起上级注

收费竞争:主要指地方政府利用财政收费手段,包括提高(降低)收费标准、增加(减少)收费项目进行政府间竞争。

新一轮税制改革应强调 税收中性与税收调控的结合

邓文勇

内容提要：本文认为，在我国新一轮的税制改革中，应强调税收中性与税收调控相结合的原则，根据税种的特点，充分体现增值税的中性功能、消费税的调控作用；继续推进个人所得税制的改革，体现其调控功能；完善税收优惠政策，促进经济发展；加强税收征收管理，保障税收的中性与调控功能得以充分实现。

关键词：税制改革 税收中性 税收调控

我国现行税制是1994年税制改革以后经过不断完善而形成的。这次税制改革的指导思想反映了税收中性原则的基本要求，也体现了税收的调控职能。然而，相对于发展变化了的社会经济现状，现行税制对税收中性与税收调控的有机结合尚显不足。因此，在新一轮税制改革时，应从指导思想上确立我国市场经济运行过程中的税收中性与税收调控的有机结合。

一、借鉴市场经济国家的成功经验，结合我国实际，改革与规范流转税制

（一）以突出“税收中性”的原则完善我国增值税制

从增值税的设计原理以及整体制度上看，无疑是典型的中性税种，但我国现行的增值税制度，未能较好地体现中性原则，对经济存在干扰和扭曲作用。在增值税改革中宜重点考虑如何使其达到中性的目标。

1. 在增值税类型的选择上，应逐步由生产型向消

费型转变。消费型增值税是当今世界上被广泛采用的增值税类型，它可以弥补生产型增值税的一些缺陷，消除劳动密集型企业与资金技术密集型企业之间税负前轻后重的非中性影响，使资源在市场的调节下进行有效配置；有利于高新技术企业的发展，提高产品中的科技含量，充分体现增值税的中性原则。

2. 适当扩大增值税的征税范围。应根据我国市场经济体制的建立和发展进程，逐步将一切交易活动纳入增值税的征税范围。如先将交通运输业、建筑安装业等纳入征税范围，以后逐步扩大到所有劳务，最终取消营业税。

3. 在增值税对农产品免税的处理上，鉴于我国农业情况复杂，农业人口很多，而农民收入又较低，应当继续保留对农产品的免税。但是，为使下一环节购买农产品的企业免受干扰，应当实行科学的扣除率。

（二）消费税的改革重在强化其税收调控作用

消费税开征以来，在调节消费结构、抑制超前消费

意的显著性公共产品，而不管资源配置是否合理，是否真正提高本地居民的福利水平。因此，笔者认为，现有的地方政府竞争对经济发展的影响是弊大于利，其中我国现行的财税制度设计是影响地方政府竞争有效性的主要因素之一。因此，加快改革势在必行。

参考文献

- （1）曹荣湘《蒂布特模型》，社会科学文献出版社2004年版。
- （2）（美）丹尼斯·缪勒，王诚译《公共选择》，商务印书馆1992年版。

- （3）（美）埃莉诺·奥斯特·罗姆等著，毛寿龙译《制度激励与可持续发展》，上海三联书店2000年版。
- （4）吴敬琏《制度重于技术》，中国发展出版社2002年版。
- （5）周业安、冯兴元、赵坚毅《地方政府竞争与市场秩序的重构》，《中国社会科学》2004年第1期。
- （6）郭馨娜《警惕辖区间税收竞争中的税收流失》，《吉林财税》2002年第9期。

作者单位：厦门大学财政系

（责任编辑：窦清红）